

Tilburg University

Vestigingsregeling

Romme, C.P.M.

Published in:
Maandschrift Economie

Publication date:
1935

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Romme, C. P. M. (1935). Vestigingsregeling: Plaatselijk of landelijk?. *Maandschrift Economie*, 1(1), 16-22.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

VESTIGINGSREGELING, PLAATSELIJK OF LANDELIJK?

Bij de behandeling in de Tweede Kamer van het ontwerp van wet op het algemeen verbindend en onverbindend verklaren van ondernemersovereenkomsten heeft de heer JOEKES op 27 Februari erop gewezen, dat de behoefte aan economische samenwerking tusschen bedrijfsgeenooten zich niet alleen nationaal, niet alleen landelijk uit, maar dat een gelijke drang zich ook toont voor het plaatselijke bedrijfsleven. „Een duidelijke uiting daarvan”, aldus dit Kamerlid, „vindt men in een thans ahangige regeling in de hoofdstad des Lands, waar ontworpen is een regeling voor het bakkersbedrijf en het winkelbedrijf”¹⁾. En even verder trad dezelfde spreker reeds in een korte beschouwing over de verhouding tusschen een bindende regeling op een bedrijfsgebied, welke door een lager orgaan is vastgesteld, en een regeling, verbindend verklaard krachtens het, eenmaal wet geworden, ontwerp²⁾.

Op 3 Juli 1935 verwierp de Amsterdamsche Gemeenteraad met 27 tegen 15 stemmen de in het gegeven citaat bedoelde voordrachten van Burgemeester en Wethouders tot het binden van de oprichting van broodbakkerijen en, hoofdzakelijk, levensmiddelen-winkels aan een vergunning, afhankelijk van bepaalde voorwaarden. En daarmee ging ook het door den heer JOEKES aangestipte probleem — in wezen het probleem van de taakverdeling tusschen landelijke en plaatselijke organen met betrekking tot bindende bedrijfsregelingen, en de verhouding dier regelingen onderling — practisch op vacantie.

Het probleem schijnt aanmerkelijk aangesterkt in de praktijk van het leven te zullen terugkeeren. Want van Amsterdam is redelijkerwijze niet te verwachten, dat het nu bij de pakken zal gaan neerzitten en het winkel- en broodbakkersbedrijf verder aan zijn lot zal willen overlaten, terwijl — wanneer mijn reukorgaan mij niet bedriegt — de Haagsche bereiding van het door Minister STEENBERGHE aangevatte gerecht eener wettelijke

1) Handelingen Tweede Kamer 1934/1935 bldz. 1507.

2) Handelingen Tweede Kamer 1934/1935 bldz. 1508.

regeling betreffende de vestiging van ondernemingen in takken van detailhandel, ambacht en kleinnijverheid hare voltooiing nadert. En wordt dit een en ander door de feiten bevestigd, dan staat het probleem in alle kracht voor ons: hoe moet men hier de competentie regelen tusschen landelijke en plaatselijke organen? Wordt de gelegenheid dezer bindende bedrijfsregelingen, der vestigings-regeling, een zaak van Rijk en landelijken bedrijfs-tak, met vernietiging van de mogelijkheid van plaatselijk optreden, of blijft hier een terrein van zelfwerkzaamheid ook voor plaatselijke organen?

De Amsterdamsche ordenings-poging heeft schipbreuk geleden door een tekort aan navigatie bij het college, dat het bevel voert over de stad. Minder Koggeschipperig, maar voor politici-van-den-dag-van-vandaag meer beschamend uitgedrukt: door een tekort aan..... compromissenpolitiek. Ten aanzien van den grondslag der voordrachten — de noodzakelijkheid van ordenend ingrijpen door middel van vestigings-voorwaarden als door Burgemeester en Wethouders voorgesteld — was een grootere meerderheid, dan die tenslotte de voordrachten verworpen heeft, het eens; over verschil in inzicht in een bijkomend gevolg der voorgestelde ordening — de invloed ervan op de ontwikkeling der coöperatie — is de heele zaak gestrand. Het lijkt niet veel moeilijker dan achteraf-praten, om deze steen des aanstoots alsnog op te ruimen en te komen tot een regeling, waardoor men over en weer vertrouwen kan hebben, dat deze ordening noch een wapen zal zijn in de hand van de coöperatie tegenover het particuliere bedrijf, noch omgekeerd een middel tot een buiten de bedoeling der maatregel gelegen breideling der coöperatie. En daarom ware het minder vriendelijk, wellicht zelfs minder gepast, in elk geval niet redelijk, te veronderstellen, dat Amsterdam niet de kracht zou toonen, het steentje weg te nemen en te komen tot een voorziening in den dringenden nood..... indien althans Amsterdam daartoe nog de kans krijgt.

Want daar doemt vanuit Den Haag op het voornemen van een wettelijke regeling betreffende de vestiging van ondernemingen in takken van detailhandel, ambacht en

kleinnijverheid. En nu is het een gewoon mensch wel niet gegeven, den inhoud dier regeling thans reeds te kennen, maar het is in Nederland eenmaal zoo, dat men zich meer bezorgd erover pleegt te maken, dat een plaatselijke regeling treedt in wat voorbehouden behoort te blijven aan landelijke organen, dan dat omgekeerd een landelijke regeling zich nestelt in de plaatselijke sfeer en de mogelijkheid van plaatselijke bemoeiing teniet doet. En met betrekking tot de onderhavige materie zijn er onmiskenbare teekenen, die vrees oproepen voor de verderfelijke werking, ook hier, dezer mentaliteit.

Burgemeester en Wethouders van Amsterdam hebben, in de schriftelijke verdediging hunner voordrachten, aangegeven, waarom, naar hunne meening, het de *gemeentelijke* Overheid is, die ten deze moet optreden. Zij hebben aan dat betoog ten grondslag gelegd de wijze algemeene overweging — waarvan men, in een zeer onbescheiden oogenblik, zou wenschen de auteur te zijn — „dat, evenmin als datgene, wat de individuen op eigen initiatief en door eigen energie kunnen tot stand brengen, in handen eener gemeenschap mag gesteld worden, ook datgene, wat door gemeenschappen van ondergeschikten rang kan worden verricht en verschaft, niet moet worden overgedragen op gemeenschappen van hoogere orde” ¹⁾. En met betrekking in het bijzonder tot het onderhavige vraagstuk uitten zij zich aldus:

„Bovendien ligt het probleem volledig in de sfeer van de gemeentehuishouding. Gaat men er van uit, dat de Gemeente is een historisch gegroeide gemeenschap met eigen karakter, eigen zeden en gewoonten en vooral met eigen economische structuur, dan ligt het voor de hand, dat niet de centrale overheid, maar de gemeentelijke overheid optreedt, indien in die economische structuur misstanden zich hebben ontwikkeld. Zij — de gemeentelijke overheid — kan den omvang en de intensiteit van die misstanden beter beoordeelen dan de centrale overheid. Zij kan de meest doeltreffende maatregelen nemen; zij kan ook gemakkelijker en met meer inzicht die maatregelen naar behoefte wijzigen.” ¹⁾

Hier is derhalve voor de bevordering van de oplossing van „het probleem” met stelligheid de voorkeur gegeven

1) Gemeenteblad Amsterdam 1935, Afd. I, blz. 770.

aan ingrijpen van plaatselijke organen boven landelijk optreden.

De vraag rijst echter, of in „het probleem” niet *twee* problemen verscholen liggen, wel nauw met elkaar verband houdende, maar toch, niet in de laatste plaats met het oog op de kwestie van landelijke of plaatselijke regeling, deugdelijk van elkaar te onderscheiden. Het probleem van *overbezetting* in het middenstandsbedrijf en het probleem van *ondeugdelijke* bezetting in dat bedrijf.

Wanneer men spreekt van vestigings-regeling, treden twee in wezen verschillende onderwerpen naar voren: het onderwerp van de *kwaliteit* van den ondernemer, aan wien men eischen gesteld wil zien van vakbekwaamheid en kredietwaardigheid, en het onderwerp van de *kwantiteit* der ondernemingen, misschien beter: van den gezamenlijken omvang der ondernemingen, dien men in een zekere evenredigheid wil brengen tot de behoefte, welke een goede voorziening daaraan heeft.

Ten aanzien van elk van beide onderwerpen kan voor de Overheid een rechtsgrond bestaan tot ingrijpen, met name tot het vrijdelen van ondeugdelijke bezetting, inzooverre deze het algemeene welzijn schaadt, zoomede tot het voorkomen of keeren van overbezetting, inzooverre ook deze een schadelijke werking op het algemeene welzijn oefent. Bij ondeugdelijke bezetting bestaat die schadelijke werking hierin, dat in het bedrijf ondernemingen zijn, die niet doeltreffend worden gevoerd, met het gevolg van algemeene mindere mogelijkheid tot doeltreffende bedrijfsvoering, terwijl de overbezetting meer direct die mogelijkheid bedreigt, doordat voor elke onderneming, zij het in verschillende graad, de voorwaarden voor doeltreffendheid in de bedrijfsvoering ongunstiger worden. In het eene en in het andere geval is de bedreiging of de aantasting van het algemeene welzijn tweeledig: het algemeene welzijn raakt in de knel, zoowel wanneer de gezamenlijkheid van hen, die in het middenstandsbedrijf den strijd om het bestaan voeren, voor de onmogelijkheid komt te staan, haar doel te bereiken, alsook wanneer de voorziening, welke moet worden behartigd, gevaar loopt.

Wanneer men nu op het oog heeft het probleem van

ondeugdelijke bezetting in het middenstandsbedrijf en daarbij ingrijpen van Overheidswege door het stellen van vestigingseischen aan den individueelen ondernemer, eischen van vakbekwaamheid en kredietwaardigheid, noodig oordeelt, ligt het voor de hand, dat de verzorging van dit belang meer ligt op landelijk dan op plaatselijk terrein, al zal men ook hier plaatselijke bemoeiing niet kunnen ontberen. Want indien men ervan uitgaat, dat de vakbekwaamheid en de kredietwaardigheid in het middenstandsbedrijf, in het bedrijf van al degenen tezamen die zich als handeldrijvende of industriële middenstanders hebben gevestigd en aangediend, zulke zwakke plekken vertoont, dat ingrijpen geboden is, dan mag men tevens wel aannemen, niet slechts dat we hier te doen hebben met een landelijk verschijnsel, maar vooral dat dit verschijnsel niet zijn aanzijn heeft gekregen voornamelijk door plaatselijke omstandigheden. Dit leidt ertoe, bij een keuze tusschen landelijk en plaatselijk ingrijpen ter bestrijding van dit euvel, de verzorging van dit belang niet bij voorkeur toe te vertrouwen aan plaatselijke, maar aan landelijke regeling. Geldt dit voor het stellen van eischen van vakbekwaamheid zonder eenige reserve — ten aanzien van het criterium der kredietwaardigheid moet hierbij het voorbehoud worden gemaakt, dat bij de doorvoering van dit criterium aan plaatselijke bemoeiing (wat daarom nog niet behoeft te zijn bemoeiing van de plaatselijke *Overheid*) ruimte worde gelaten, wijl de vraag, of men kredietwaardig is, naar plaatselijke omstandigheden verschillend zal zijn te beantwoorden.

De bestrijding van ondeugdelijke bezetting in het middenstandsbedrijf kan en zal in haar gevolg natuurlijk invloed oefenen op het probleem der overbezetting, maar zij is daarop geenszins gericht en zij biedt uitteraard geenerlei houvast of waarborg, dat zij dat probleem en passant ook eventjes oplossen zal. Naast de positieve eisch van vakbekwaamheid en kredietwaardigheid, ter verkrijging van een vestigings-vergunning, bevatten de ontworpen Amsterdamsche voordrachten tevens deze negatieve voorwaarde voor de verkrijging eener vergunning, dat niet „Burgemeester en Wethouders, den Levensmiddelenraad gehoord, van oordeel (zouden) zijn, dat aan het ver-

leenen van een zoodanige vergunning geen behoefte bestaat" ¹⁾). Alle twijfelgevallen, of door verleening der vergunning de totale winkelcapaciteit geacht zou moeten worden de behoefte daaraan te overtreffen en daardoor de doeltreffendheid der bedrijfsvoering te schaden, zouden in dit systeem buiten beschouwing blijven; slechts voorgeval van positief vaststaand oordeel, dat de behoefte aan verruiming van capaciteit ontbreekt, zou een vestigings-vergunning kunnen worden geweigerd. Zoo dit niet dekt-, dan nadert het toch zeer dicht het oordeel van Drs. H. L. JANSSEN in zijn onlangs verschenen prae-advies ²⁾), dat „de vestigingsregeling de bevoegdheid (moet) openlaten om in de bijzondere gevallen, waarin plaatselijk alsnog een dusdanige overbezetting in 'n bedrijfstak zou ontstaan, welke kennelijk het bestaan van een belangrijk deel der bedrijfsgenooten onmogelijk maakt of de distributiekosten ongemotiveerd verhoogt, tijdelijk de vestiging ook bij voldoen aan de bekwaamheidsnormen te weigeren”.

Het probleem van de *overbezetting* van het middenstandsbedrijf — bedrijf, dat gericht is op de voorziening in de behoeften ter plaatse van zijn vestiging — draagt een overwegend lokaal karakter. Ook wanneer ervan gesproken zou kunnen worden, dat overbezetting, algemeen of op onderdeelen, zich voordoet in *alle* gemeenten van Nederland, dan nog is het een plaatselijk-gevormd en naar plaatselijke omstandigheden wisselend verschijnsel, dat primair plaatselijk, met inachtneming der plaatselijke variëteiten, behoort te worden opgelost. Evenzeer, als bij keuze tusschen landelijk en plaatselijk ingrijpen, ten aanzien van de vestigings-eischen, aan den individueelen ondernemer te stellen, de voorkeur behoort te worden gegeven aan landelijke bemoeiïng, behoort het probleem der overbezetting in de plaatselijke sfeer door plaatselijke organen te worden opgelost.

Het is nog in den schoot der departementale goden

1) Gemeenteblad Amsterdam 1935, Afd. I, blz. 105 (artikel 4 van het concept-Winkelverordening).

2) „Vestigingseischen voor Ambacht-, kleinhandel en detailhandel”. — Prae-advies voor het 11e Congres van den Ned. R. K. Middenstandsbond te Rotterdam 1935; blz. 37. In zijn Inleiding (blz. 3) gewaagt schr. van „het lofwaardige Amsterdamsche initiatief tot een Winkelverordening”

verborgen, wat de inhoud is van het komende wetsontwerp betreffende de vestiging van ondernemingen in takken van detailhandel, ambacht en kleinnijverheid, en hoe dat ontwerp zich zal aandienen.

Beperkt het zich uitdrukkelijk tot het belang van bestrijding van ondeugdelijke bezetting van middenstands-ondernemingen, en bevat het niets omtrent het „behoefte-element”, dan wordt de mogelijkheid van plaatselijke bemoeiing met betrekking tot het plaatselijke, het-gemeene-welzijn-rakende, probleem van overbezetting door deze wettelijke regeling niet aangetast.

Dient de wettelijke regeling zich echter aan als ook omvattende het belang van bestrijding der overbezetting, althans wordt dit belang niet uitdrukkelijk als buiten het onderwerp der regeling vallende uitgeschakeld, ofwel behelst zij een centrale voorziening ook ten aanzien van de behoefte-kwestie, dan dreigt er gevaar. Gevaar zoowel voor het plaatselijke gemeene-welzijn als voor het plaatselijke bedrijfs-welzijn, doordat men de mogelijkheid van plaatselijke bemoeiing vernietigt of beknot ter zake van het plaatselijke belang, dat overwegend uit plaatselijke omstandigheden is geboren en waarin door plaatselijke organen het best kan worden voorzien.

Mocht het gevaar niet slechts blijken te bestaan in ietwat wantrouwige fantaisie mijnerzijds — ik hoop van harte, door den inhoud der wettelijke regeling zeer beschaamd te worden —, dan mogen de luttele opmerkingen, welke ik mij veroorloofd heb, wellicht tot onderkenning, en bestrijding, van dat gevaar iets bijdragen.